



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-002-02/2014

P/14/068



01402514

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/068 – Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marcin Kiersnowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89535 z dnia 14 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suwałkach, ul. Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Renkiewicz – Prezydent Miasta Suwałk ¹ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości² działania promocyjne Urzędu realizowane w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywna ocena wynika z właściwego przygotowania Miasta do prowadzenia skutecznego marketingu terytorialnego, prawidłowego finansowania i zlecania podmiotom zewnętrznym zadań związanych z prowadzonymi działaniami promocyjnymi oraz efektywnej realizacji zadań służących realizacji celu strategicznego polegającego na kreowaniu pozytywnego wizerunku Miasta Suwałki.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieokreślenia mierników realizacji działań promocyjnych umożliwiającą pełną ocenę ich skuteczności i efektywności wykorzystania środków finansowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań promocyjnych

1.1. Przygotowanie organizacyjne

Opis stanu faktycznego

Od 1 lutego 2009 r. do 31 stycznia 2013 r. zadania z zakresu promocji Miasta Suwałki, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu³, były realizowane przez Wydział Kultury, Turystyki i Promocji oraz Wydział Strategii i Rozwoju. Od 1 lutego 2013 r. zadania z tego zakresu realizował Wydział Komunikacji Społecznej i Promocji oraz Wydział Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych. W latach 2011-2013 nie powoływano doraźnych zespołów do spraw związanych z promocją Miasta Suwałki.

Wydziałowi Komunikacji Społecznej i Promocji (wcześniej Kultury, Turystyki i Promocji) powierzono do realizacji sprawy dotyczące m.in.: opracowania i realizacji strategii promocji Miasta Suwałki, realizacji Systemu Identyfikacji Wizualnej (dalej: „SIW”), tworzenia i kreowania wizerunku Miasta Suwałki oraz ciągłą jego promocję, przygotowywania materiałów promocyjnych oraz ich rozpowszechniania.

Wydziałowi Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych (wcześniej Strategii i Rozwoju) powierzono do realizacji sprawy dotyczące m.in. promocji inwestycyjnej Miasta, opracowywania i wydawania corocznych raportów o stanie Miasta Suwałki, opracowywania i dystrybucji ofert inwestycyjnych oraz innych materiałów służących promocji inwestycyjno-gospodarczej Miasta Suwałki. (dowód: akta kontroli str. 4-23)

¹ Od 6 grudnia 2010 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Od dnia 19 czerwca 2007 r. do dnia 31 grudnia 2011 r. obowiązywał regulamin wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Suwałk Nr 134/07 z dnia 19 czerwca 2007 r. Od dnia 1 stycznia 2012 r. do 31 stycznia 2013 r. obowiązywał regulamin wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Suwałk Nr 324/2011 z 30 grudnia 2011 r. Od dnia 1 lutego 2013 r. obowiązuje regulamin wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Suwałk Nr 717/2013 z 31 stycznia 2013 r.

Łączna liczba 11 pracowników odpowiedzialnych za zadania w zakresie promocji Miasta Suwałki oraz ich kwalifikacje zapewniały prawidłową realizację powierzonych im zadań. I tak:

- wszyscy pracownicy posiadali wyższe wykształcenie, w tym m.in. w dziedzinach zarządzanie, turystyka, europeistyka, dziennikarstwo, prawo, stosunki gospodarcze i polityczne,
- 9 z (11) pracowników posiadało doświadczenie zawodowe związane z działalnością promocyjną,
- 9 (z 11) pracowników uczestniczyło w dodatkowych szkoleniach w zakresie m.in.: zarządzania strategicznym rozwojem, obsługi inwestora, zrównoważonego rozwoju, promocji miejsca i podnoszenia atrakcyjności miast i gmin, partnerstwa publiczno-prawnego, współpracy z inwestorem japońskim, działań informacyjno-promocyjnych, promocji produktów turystycznych, tworzenia filmów promocyjnych, budowania marki. (dowód: akta kontroli str. 24-32)

W latach 2011-2013 w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych i wewnętrznych (w tym audytu wewnętrznego) w zakresie działań promocyjnych Miasta.

Audytorka wewnętrzna Urzędu Pani Agnieszka Kuczyńska wyjaśniła, że „analizy ryzyka przeprowadzone w celu opracowania planu audytu na rok 2011 oraz na rok 2012 nie wykazały konieczności zbadania obszaru ryzyka związanego z działaniami w zakresie promocji. Plan audytu wewnętrznego na rok 2013 obejmował zadanie: działania w zakresie promocji, jednak zadania nie zrealizowano w związku ze zmianą zakresu planu audytu.”

(dowód: akta kontroli str. 33-37)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Przygotowanie dokumentacyjno-planistyczne

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Rada Miejska w Suwałkach uchwałą z 28 kwietnia 2010 r.⁴ przyjęła Strategię Promocji Miasta Suwałki na lata 2010 – 2015 (dalej: „Strategia Promocji”). Strategia Promocji została opracowana przez firmę zewnętrzną wyłonioną w wyniku konkursu ofert. Był to pierwszy dokument tego typu przyjęty przez Radę Miejską w Suwałkach, a koszt jego opracowania, zgodnie z umową, wyniósł 61,0 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 38-52)

Strategia Promocji była spójna ze Strategią Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020⁵ (dalej: „Strategia Rozwoju”). Podjęcie prac nad Strategią Promocji było konsekwencją realizacji Strategii Rozwoju, w której za cel strategiczny przyjęto kreowanie pozytywnego wizerunku Miasta w otoczeniu regionalnym, krajowym i międzynarodowym poprzez m. in. przygotowanie strategii promocji wraz z narzędziami realizacyjnymi.

Opracowanie Strategii Promocji poprzedziła analiza potrzeb w zakresie działań promocyjnych. Na podstawie dokumentacji strategicznej, badań ilościowych i jakościowych oraz konsultacji z zespołami problemowymi:

- opracowano analizę SWOT,
- określono wyróżniki Miasta Suwałki
- opracowano kluczowe przesłanie (myśl przewodnią, esencję) marki Miasta Suwałki,
- zidentyfikowano kluczowe grupy docelowe odbiorców promocji Miasta Suwałki,
- określono cel podstawowy marki Suwałki.

Projekt Strategii Promocji nie był konsultowany z samorządem województwa podlaskiego oraz samorządami sąsiednimi, ponieważ Strategia Promocji dotyczy ściśle Miasta Suwałki i ma na celu wykreowanie tzw. jednej twarzy Miasta Suwałki, zbudowanie Marki Suwałki, kojarzonej jednoznacznie z Suwałkami, nie w kontekście szerszym – terytorialnym, wojewódzkim, czy też powiatowym.

⁴ Uchwała Nr XLVII/435/2010 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Promocji Miasta Suwałki na lata 2010 – 2015.

⁵ Strategia została przyjęta uchwałą Nr XIX/159/7 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 28 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020.

Przyjęta Strategia Promocji jest dokumentem ramowym określającym kierunki i sposób prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych służących kreowaniu wizerunku i marki Miasta Suwałki. W Strategii Promocji:

- a) określono branże, które należy promować, tj.: promocja turystyki aktywnej, w tym zimowej; promocja inwestycji w turystykę (bazę, obsługę, atrakcje); promocja inwestycyjna związana z Suwalską Specjalną Strefą Ekonomiczną oraz Parkiem Naukowo-Technologicznym Polska-Wschód;
- b) wyodrębniono podstawowe kierunki komunikacji, tj. kampania promocyjna skierowana do mieszkańców Suwałk oraz do otoczenia zewnętrznego. Punktem wyjścia do zaproponowanych działań miało być opracowanie i wdrożenie SIW, ponieważ zastosowane środki promocji miały być spójne wizualnie oraz nieść za sobą esencję marki Suwałki;
- c) określono ramowy harmonogram działań:
 - etap A komunikacji (wiosna 2010 r.) – działania informujące o wdrożeniu nowej strategii marki Suwałki, przeprowadzenie procedury na wykonanie SIW i jego wdrożenie,
 - etap B komunikacji – wizerunkowa promocja marki Miasta Suwałki nakierowana na rynek wewnętrzny (mieszkańców),
 - etap C komunikacji (po 2010 r.) – kampania wspierająca pozyskiwanie zasobów, skierowana na wszystkie rynki,
 - etap D – działania kontynuacyjne prezentujące nowe oblicze Miasta Suwałki po wdrożeniu proponowanych w strategii działań;
- d) zawarto propozycję:
 - środków komunikacji masowej i indywidualnej (m.in. reklama telewizyjna i radiowa, banery www, reklama prasowa, outdoor, druki),
 - działań promocyjnych: opracowanie SIW, wdrożenie SIW, wykonanie standaryzowanych gadżetów oraz maskotki Suwałk, kampanie medialne, organizacja konferencji prasowych, produkcja piosenki/przeboju o Suwałkach, produkcja teledysku do piosenki o Suwałkach, uruchomienie oficjalnego bloga Prezydenta Miasta Suwałki, organizacja konkursów dla mieszkańców Miasta, sporządzanie raportów rocznych, wpisanie kluczowych punktów w mieście w mapy do GPS, organizacja maratonu rolkowego, zawodów triathlonowych, mistrzostw wspinaczkowych, budowa parku linowego na bulwarze nad rz. Czarna Hańcza, utworzenie tras do jazdy na quadach, budowa profesjonalnej trasy nart biegowych z Suwałk do Szelmentu, realizacja lodowiska krytego, promocja cyklicznych imprez kulturalnych Suwałk, opracowanie materiałów informacyjno-promocyjnych, opracowanie oferty inwestycyjnej Miasta, uczestnictwo w targach inwestycyjnych i turystycznych, utworzenie nowych funkcjonalności strony internetowej Urzędu;
- e) nie określono wymiernych korzyści (efektów), jakie mają być uzyskane w wyniku kreowania wizerunku i marki Miasta Suwałki;
- f) nie określono wskaźników (w tym ich wartości docelowych), przy pomocy których można dokonać oceny poziomu realizacji Strategii Promocji. Zalecono określić relację nakładów do wyników (celów szczegółowych) w rocznych planach działań promocyjnych. Podkreślono potrzebę dokonywania ewaluacji działań promocyjnych raz do roku według metody działania/wskaźniki/ewaluacja. Podano przykładowe mierniki realizacji poszczególnych zadań⁶ i efektów (rezultatów) realizacji Strategii Promocji⁷, które mogą być przyjęte w planach rocznych do monitorowania realizacji Strategii Promocji. (dowód: akta kontroli str. 38-40, 53-71, 136-138)

⁶ Liczba odwiedzin serwisu www.um.suwalki.pl, liczba pobrań z tego serwisu, liczba zarejestrowanych odbiorców newslettera, nakłady i ilość odbiorców publikacji drukowanych i gadżetów, liczba i miejsce (pora) emisji w trakcie akcji medialnych, ilość ustawionych znaków.

⁷ Liczba i struktura mieszkańców, liczba uczniów w szkołach, liczba studentów, stopa zatrudnienia/bezrobocia, struktura zatrudnienia, ilość otwieranych/zamykanych biznesów, inwestycje w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej i Parku Naukowo-Technologicznym Polska-Wschód, ilość i wielkości oraz ton publikacji medialnych, liczba udzielonych noclegów, liczba uczestników imprez spoza miasta, liczba inwestycji w sektorze turystycznym, liczba nowych produktów turystycznych, stopień rotacji pracowników w Urzędzie, odczucia mieszkańców (według wskaźników badawczych).

1.2.2. W skontrolowanych latach działania promocyjne były planowane w oparciu o Strategię Promocji. Nie realizowano zadań nieujętych w Strategii Promocji. W latach 2011-2013 na podstawie rocznych planów działań promocyjnych zrealizowano następujące zadania:

- zlecono (17 maja 2011 r.) i wykonano (9 września 2011 r.) SIW Miasta Suwałki obejmujący zaprojektowanie i standaryzację graficzną znaku promocyjnego. Zarządzeniami Prezydenta Miasta Suwałki z dnia 28 października 2011 r.⁸ przyjęto oficjalną maskotkę promocyjną (białego misia), wprowadzono logo oraz określono zasady jego użytkowania i zastosowania, wprowadzono Księgę Tożsamości Wizualnej oraz określono zasady jej użytkowania.
Opracowanie SIW nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do założeń przyjętych w Strategii Promocji (wiosna 2010 r.).
Naczelnik Wydziału Kultury, Turystyki i Promocji Pani Alicja Andrulewicz wyjaśniła, że: „Strategia Promocji została przyjęta przez Radę Miejską dopiero 28 kwietnia 2010 r. i nie było możliwości technicznych i finansowych opracowania SIW jeszcze w 2010 r.”;
- w ramach wdrażania SIW m. in. wykonano gadżety, materiały promocyjne, gazetki, ulotki i mapki z logo Suwałk; zamontowano 7 witaczy na granicach administracyjnych Miasta Suwałki, wykonano 2 komplety łukowych ścianek prezentacyjnych, zakupiono rollup dwustronny, wykonano kostium maskotki;
- w ramach kampanii promocyjnej skierowanej do otoczenia wewnętrznego m.in.: zlecono emisję filmu promocyjnego „Pogodne Suwałki” w kinie w Suwałkach i w komunikacji miejskiej oraz zamieszczono na portalu „Youtube”; wykonano 1000 szt. płyt z filmem „Pogodne Suwałki”, które jako insert załączono do Tygodnika Suwalskiego; zorganizowano dzień „Misia Uśmiecha”, wydano raporty o stanie Miasta za lata 2010-2012;
- w ramach kampanii promocyjnej skierowanej do otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego m. in.: przeprowadzono kampanie medialne w telewizji ogólnopolskiej; wykonano tablice informacyjno-promocyjne; uczestniczono w krajowych i zagranicznych targach turystycznych i inwestycyjnych; opracowano nową wersję strony internetowej www.um.suwalki.pl; wykonano aplikację mobilną na smartfony; przeprowadzono kampanię promocyjną w metrze warszawskim, komunikacji miejskiej w Białymstoku i aglomeracji śląskiej; opracowano gazetki informacyjno-promocyjne zawierające oferty organizatorów turystyki w Suwałkach na sezon letni i zimowy; zorganizowano wydarzenia kulturalne o charakterze promocyjnym, opracowano katalog inwestycyjny Miasta Suwałki. (dowód: akta kontroli str. 72-138)

Do końca 2013 r. nie zrealizowano 7 zadań promocyjnych zaproponowanych w Strategii Promocji, tj. nie zorganizowano maratonu rolkowego, zawodów triathlonowych, mistrzostw wspinaczkowych, budowy parku linowego na bulwarze nad rz. Czarna Hańcza, nie utworzono tras do jazdy na quadach, budowy profesjonalnej trasy nart biegowych z Suwałk do Szelmentu oraz lodowiska krytego. Zadań tych nie ujęto także w planie zadań promocyjnych na 2014 r. W ocenie NIK niezrealizowanie tych zadań nie miało negatywnego wpływu na osiągnięcie celu strategicznego. (dowód: akta kontroli str. 126)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Kultury, Turystyki i Promocji Pani Alicji Andrulewicz oraz Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji Pani Agnieszki Szyszko wynika, że ww. zadań nie zrealizowano ze względu m. in. na: wyniki konsultacji ze środowiskiem sportowym działającym w zakresie kultury fizycznej, ograniczone możliwości techniczne i finansowe, budowę dwóch parków linowych w okolicach Suwałk, protest mieszkańców przeciwko ewentualnej lokalizacji stałego toru kartingowego oraz dla quadów i motocykli. Ponadto Naczelnik Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji wyjaśniła, że „Organizacja maratonu rolkowego, zawodów triathlonowych i mistrzostw wspinaczkowych będą ponownie rozważone co do możliwości i zasadności ich realizacji.” (dowód: akta kontroli str. 136-143)

⁸ Zarządzenie Nr 279/11 z dnia 28 października 2011 r. Prezydenta Miasta Suwałki w sprawie przyjęcia maskotki promocyjnej Gminy Miasta Suwałki. Zarządzenie Nr 280/11 z dnia 28 października 2011 r. Prezydenta Miasta Suwałki w sprawie wprowadzenia systemu identyfikacji wizualnej znaku promocyjnego (logo) Gminy Miasta Suwałki oraz jego użytkowania i zastosowania w działaniach promocyjnych. Zarządzenie Nr 281/11 z dnia 28 października 2011 r. Prezydenta Miasta Suwałki w sprawie wprowadzenia „Księgi Tożsamości Wizualnej Miasta Suwałk” oraz zasad jej użytkowania i zastosowania w działaniach promocyjnych.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie Miasta do prowadzenia marketingu terytorialnego.

2. Efekty działań promocyjnych Miasta

2.1. Wydatki na działalność promocyjną

Wykazane w rozdziale 75075⁹ wydatki na działalność promocyjną przedstawia poniższe zestawienie:

Rok	Planowane wydatki ogółem (tys. zł)	Wykonane wydatki ogółem (tys. zł)	Planowane wydatki na promocję (tys. zł)	Wykonane wydatki na promocję (tys. zł)	Udział zrealizowanych wydatków na promocję w wydatkach ogółem
2011	100 239,72	97 970,65	746,32	625,64	0,64%
2012	117 083,80	104 722,40	557,53	506,59	0,48%
2013	123 804,62	111 626,63	410,58	394,53	0,35%
Razem:	341 128,14	314 319,68	1 714,44	1 526,76	0,49%

Większe wydatki na promocję w latach 2011-2012 wynikały z realizacji w tych latach projektu współfinansowanego z programu Region Morza Bałtyckiego.

(dowód: akta kontroli str. 172)

Analiza 10 wydatków sklasyfikowanych w rozdziale 75075 o łącznej wartości 297,00 tys. zł, oraz 13 wydatków mających charakter promocyjny o wartości 1 035,57 tys. zł zaksięgowanych w rozdziałach 63095¹⁰, 92195¹¹, 92695¹² wykazała, że:

- zostały one zaewidencjonowane zgodnie z klasyfikacją rozdziałów, określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹³,
- z rozdziału 75075 nie sfinansowano działań niezwiązanych z promocją.

(dowód: akta kontroli str. 173-177)

W skontrolowanych latach 2011-2013 Urząd realizował 3 projekty promowania Miasta Suwałki z udziałem bezzwrotnych środków zewnętrznych tj.:

- „Transformacja regionów rolniczych poprzez uruchomienie scenariuszy, nowych narracji i atrakcyjnego projektowania miejskiego (Trans in Form)¹⁴ realizowany w ramach programu Region Morza Bałtyckiego (Priorytet 4 - promowanie atrakcyjności i konkurencyjności miast i regionów). Projekt o wartości 1 625 tys. euro (wkład własny 455,9 tys. euro, w tym wkład Miasta Suwałki 85,7 tys. euro) realizowany był z 11 partnerami z 8 krajów regionu Morza Bałtyckiego¹⁵. W ramach projektu Miasto Suwałki wykorzystало środki w wysokości 255,8 tys. euro (891,4 tys. zł), w tym środki zewnętrzne stanowiły 169,8 tys. euro (693 tys. zł).
- „Kierunki rozwoju subregionalnych biegunów wzrostu i instrumentów wsparcia byłych miast wojewódzkich Polski Wschodniej na przykładzie Elbląga i Suwałk¹⁶ realizowany w ramach programu operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (działanie I.4 promocja

⁹ Administracja publiczna - promocja jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰ Turystyka – pozostała działalność.

¹¹ Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – pozostała działalność.

¹² Kultura fizyczna – pozostała działalność.

¹³ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹⁴ Program realizowany w okresie od 16 września 2009 r. do 16 grudnia 2012 r.

¹⁵ Miasto Notodden (Norwegia) – partner wiodący, Hrabstwo Telemark (Norwegia), Instytut Badawczy Telemark (Norwegia), Hrabstwo Østfold (Norwegia), Region Indre Østfold obejmujący 10 samorządów (Norwegia), Region Havelland-Flaming (Niemcy) - w 2011 roku zastąpiło je Miasto Trebbin, Miasto Tranemo (Szwecja), Region Planistyczny Vidzeme (Łotwa), Powiat Jelgawa (Łotwa), Administracja Regionu Alytusa (Litwa) - w 2010 roku zastąpił je Powiat Joniškis, Miasto Suwałki.

¹⁶ Program realizowany od 1 października 2009 r. do 31 grudnia 2011 r.

i współpraca). Całkowita wartość projektu wyniosła 934,7 tys. zł. Wkład własny partnerów projektu¹⁷ wyniósł 93,4 tys. zł, w tym wkład Miasta Suwałki 46,7 tys. zł.

- „Platforma Współpracy EGO SA”¹⁸ realizowany w ramach programu operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (działanie 1.4 promocja i współpraca). Całkowita wartość projektu wyniosła 2 939,3 tys. zł. Wkład własny partnerów projektu¹⁹ wyniósł 292,9 tys. zł, w tym wkład Miasta Suwałki 58,6 tys. zł. W ramach projektu Miasto Suwałki wykorzystало środki w wysokości 585,8 tys. zł, w tym środki zewnętrzne stanowiły 527,2 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 178-180)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Skuteczność, wydajność i efektywność działań promocyjnych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 działania promocyjne wynikające ze strategii Promocji realizowano na podstawie rocznych planów działań promocyjnych. Badaniami objęto 9 zrealizowanych działań promocyjnych ujętych w Strategii Promocji, tj.:

- opracowanie SIW Miasta Suwałki,
- wykonanie 15 grudnia 2011 r. witaczy z logotypem Miasta Suwałki,
- dostawę 15 grudnia 2011 r. materiałów promocyjnych z logotypem Miasta Suwałki,
- emisję w okresie od 18 czerwca 2012 r. do 22 czerwca 2012 r. materiału promującego Miasto Suwałki i Suwałki Blues Festival w TVN24, TVN Meteo, TVN Turbo,
- emisję w okresie od 9 maja 2012 r. do 12 lipca 2012 r. w TVP1, TVP2, TVP Info materiału promującego Miasto Suwałki i Suwałki Blues Festival,
- dostawę 12 czerwca 2013 r. materiałów promocyjnych z logotypem Miasta Suwałki,
- zmodernizowanie 9 lipca 2013 r. strony internetowej Urzędu (www.um.suwalki.pl),
- przeprowadzenie w okresie od 7 czerwca 2013 r. do 7 lipca 2013 r. na ekranach w Warszawie, Białymstoku, aglomeracji Śląskiej kampanii promocyjnej Miasta Suwałki i Suwałki Blues Festival,
- wykonanie 23 października 2013 r. mobilnego przewodnika turystycznego Miasta Suwałki.

Analiza ww. działań promocyjnych wykazała, że:

- w wyniku ich osiągnięto zakładane cele określone w Strategii Rozwoju (kreowanie wizerunku i marki Miasta Suwałki) oraz w Strategii Promocji (stworzenie i wdrożenie SIW, przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnej na rynku wewnętrznym lub zewnętrznym, wpisanie kluczowych punktów w mieście w mapy cyfrowe, przeprowadzenie kampanii promocyjnej Suwałki Blues Festival). W wyniku badanych działań ustawiono na granicach administracyjnych Miasta Suwałki 7 witaczy, rozdysponowano do końca 2013 r. 25 401 sztuk (z 26 272 wykonanych) materiałów promocyjnych z logotypem „Pogodne Suwałki”, 224 razy wyemitowano w ogólnopolskich stacjach telewizyjnych spoty reklamowe z którymi miało kontakt 5 892,6 tys. osób, 323 tys. razy wyemitowano spoty reklamowe na ekranach znajdujących się w Warszawie, Białymstoku i aglomeracji Śląskiej, 285 osób pobrało mobilny przewodnik turystyczny Miasta Suwałki, zmodernizowano stronę internetową Urzędu dostępną także w wersji mobilnej i dostosowaną dla osób niepełnosprawnych. Od uruchomienia nowej strony internetowej odnotowano 19 tys. odwiedzin miesięcznie, a 99 osób zostało odbiorcami newslettera. (dowód: akta kontroli str. 181-183)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Kultury, Turystyki i Promocji Pani Alicji Andrulewicz oraz Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji Pani Agnieszki Szyszko wynika, że celem ww. działań było ponadto uzyskanie czytelnej identyfikacji rynkowej i wyróżnienia marki Suwałki spośród innych marek, przekazanie pozytywnego przesłania emocjonalnego związanego z marką Suwałki, budzenie pozytywnego skojarzenia, sympatii i zachęty do odwiedzin Suwałk, budowanie marki „Pogodnych Suwałk”, dotarcie

¹⁷ Miasto Elbląg (partner wiodący), Miasto Suwałki, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Suwałkach, Park Naukowo-Technologiczny Polska-Wschód w Suwałkach Sp. z o.o.

¹⁸ Program realizowany od 1 października 2009 r. do 31 grudnia 2011 r.

¹⁹ Miasto Elk (partner wiodący), Gmina Goldap, Gmina Olecko, Miasto Suwałki oraz Miasto Augustów.

z ofertą turystyczną oraz informacją o najważniejszej miejskiej imprezie (Suwałki Blues Festival) do jak największego grona odbiorców. Efektem tych działań był wzrost udziału gości i turystów uczestniczących w organizowanych imprezach plenerowych, wzrost obłożenia w hotelach i na nowym campingu, (dowód: akta kontroli str. 136-143)

- w przypadku 2 (z 9) zadań określono wskaźniki monitorujące poziom realizacji zadania, tj. stworzenie SIW – 1, liczba ustawionych znaków (witaczy) – 7. Założona wartość wskaźników została osiągnięta. W przypadku pozostałych 7 (z 9) działań nie określono docelowych wskaźników określających poziom realizacji zadania. (dowód: akta kontroli str. 181-183)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Kultury, Turystyki i Promocji Pani Alicji Andrulewicz oraz Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji Pani Agnieszki Szyszko wynika, że ww. zadania wybrano spośród innych propozycji działań promocyjnych kierując się przede wszystkim największą liczbą potencjalnych odbiorców, (dowód: akta kontroli str. 136-143)

- na wykonanie analizowanych działań wydatkowano łącznie 427,9 tys. zł. Wyboru wykonawców zadań promocyjnych dokonano w oparciu o kryterium najniższej ceny, co omówiono w pkt. 3 wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 181-183)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W opracowywanych rocznych planach działań promocyjnych nie określano mierników realizacji tych działań, pomimo że obowiązek ich ustalenia wynikał ze Strategii Promocji Miasta Suwałk. W ocenie NIK nieokreślenie wskaźników (w tym ich wartości docelowych) ograniczało możliwość dokonania oceny skuteczności działań promocyjnych i efektywności wykorzystania środków finansowych na ich realizację oraz oceny poziomu zaawansowania realizacji Strategii Promocji. Roczne plany działań promocyjnych opracowywane były przez Wydział właściwy w sprawach promocji. (dowód: akta kontroli str. 38-40, 53-71, 144-171)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Kultury, Turystyki i Promocji Pani Alicji Andrulewicz oraz Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji Pani Agnieszki Szyszko wynika, że przy działaniach o charakterze wizerunkowym, których celem było kreowanie (rozpowszechnianie) wizerunku Miasta i marki Suwałki oraz jej wzmacnianie trudno było zwymiarować potencjalne korzyści. Trudne było także wskazanie jaki wpływ będą miały działania promocyjne na wartość przykładowych wskaźników podanych w Strategii Promocji. W ich ocenie zrealizowane działania promocyjne przyniosły szereg wymiernych korzyści: mieszkańcy Suwałk dobrze znają markę Pogodne Suwałki i identyfikują się z nią; zmienił się także wizerunek Miasta w Polsce, odnotowano wzrost ilości fanów bluesa przyjeżdżających na Suwałki Blues Festival (z 25 tys. w 2011 r. do 35 tys. w 2013 r.); pojawiły się artykuły o Suwałkach w prasie ogólnopolskiej (Gazeta Wyborcza, Wiadomości Turystyczne, TTG Poland, Twój Blues); powstały w mieście cztery nowe hotele (piąty jest w budowie) oraz eurocamping; wypromowano markę Pogodne Suwałki w samym mieście Suwałki, w skali kraju, a także w miastach partnerskich (Alytus, Grande – Synthe, Mariampol, Notodden, Voru, Waren, Czerniachowski); wzrosła liczba mieszkańców z 69210 w 2011 r. do 69367 w 2013 r.; wzrosła liczba uczniów w Szkołach z 13325 w 2011 r. do 13692 w 2012 r.; wzrosła liczba podmiotów gospodarczych z 6843 w 2011 r. do 6957 w 2013 r.; wzrosła liczba inwestycji w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej z 24 w 2011 r. do 26 w 2013 r. oraz w Parku Naukowo-Technologicznym Polska-Wschód z 14 w 2011 r. do 31 w 2013 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Miasta w zakresie realizacji działań promocyjnych oraz klasyfikowania wydatków poniesionych na promocję.

3. Prawidłowość zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań (usług) w zakresie promocji

3.1. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W ramach działań promocyjnych opisanych w pkt. 2 wystąpienia w Urzędzie przeprowadzono jedno postępowanie na udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem była dostawa w 2013 r. materiałów promocyjnych z logotypem Miasta Suwałki o wartości 29 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 309-333)

Analiza postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego wykazała, że zamówienia udzielono z zachowaniem zasad określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁰, a zamówienie zrealizowano zgodnie z umową i prawidłowo odebrano. I tak:

- przedmiot zamówienia i jego wartość szacunkowa (32,1 tys. zł) zostały prawidłowo określone, zgodnie z art. 29, 32 i 35 Pzp,
- specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”) zawierała elementy określone w art. 36 Pzp i była modyfikowana zgodnie z art. 38 ust 4, 4a, 4b i 6 Pzp,
- ogłoszenie o zamówieniu spełniało wymogi określone dla przetargu nieograniczonego,
- wybór najkorzystniejszej oferty dokonany został na podstawie kryterium oceny ofert określonej w SIWZ, tj. najniższa cena,
- w związku z rezygnacją wyłonionego wykonawcy z zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego Urząd wybrał ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert, zgodnie z art. 94 ust. 3 Pzp,
- postępowanie przetargowe zostało właściwie udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 309-335)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Zlecenie podmiotom zewnętrznym realizacji działań promocyjnych bez zastosowania ustawy Pzp

Opis stanu faktycznego

W ramach działań promocyjnych opisanych w pkt. 2 wystąpienia pokontrolnego wykonawców 8 zadań wyłoniono bez zastosowania Pzp:

- zgodnie z art. 4 pkt 3 lit. h Pzp wykonawców zadań polegających na emisji materiału promującego Miasto Suwałki i Suwałki Blues Festival w TVP (wartość umowy 146 tys. zł) oraz w TVN (wartość umowy 32,9 tys. zł) wykonawcę usług wyłoniono w oparciu o skierowane zapytania ofertowe odpowiednio do TVP i TVN,
- zgodnie z art. 4 pkt 8 Pzp wykonawców 6 zadań polegających na: wykonaniu SIWZ (wartość umowy 42 tys. zł), wykonaniu witaczy (56,8 tys. zł), wykonaniu w 2011 r. zestawu materiałów promocyjnych (61 tys. zł), wykonaniu strony internetowej www.um.suwalki.pl (17,6 tys. zł), emisji spotu reklamowego w warszawskim metrze oraz komunikacji miejskiej w Białymstoku i na terenie aglomeracji Śląskiej (19,9 tys. zł), wykonaniu mobilnego przewodnika turystycznego Miasta Suwałki (22,8 tys. zł) wykonawcę usług wyłoniono w oparciu o obowiązujący w Urzędzie Regulamin postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Suwałkach²¹. (dowód: akta kontroli str. 184-308, 336-337)

Analiza 6 postępowań o udzielenie zamówień o łącznej wartości 187,9 tys. zł prowadzonych na podstawie Regulaminu postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie wykazała, że zamówień udzielono zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi. We wszystkich sprawach:

- skierowano zapytanie ofertowe do co najmniej 3 potencjalnych wykonawców,
- wyłoniono wykonawcę oferującego najniższą cenę,

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. Ustawa zwana dalej: „Pzp”.

²¹ Od 16 listopada 2007 r. do 30 stycznia 2012 r. w Urzędzie obowiązywał regulamin postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Suwałkach wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Suwałki nr 235/07 z dnia 16 listopada 2007 r. Od 31 stycznia 2012 r. obowiązywały zaś regulaminy wprowadzone zarządzeniami: Nr 349/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r. (do 30 września 2012 r.), Nr 606/2012 z dnia 1 października 2012 r. (do 9 stycznia 2013 r.), Nr 695/2013 z dnia 10 stycznia 2013 r. (do 30 września 2013 r.), Nr 958/2013 z dnia 26 września 2013 r. (do 13 października 2013 r.), Nr 971/2013 z dnia 14 października 2013 r.

- pisemnie uzasadniono wybór oferty,
- umowa została podpisana przez Prezydenta i kontrasygnowana przez Skarbnika Miasta Suwałki,
- wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 14 tys. euro (bez podatku od towarów i usług),
- rzetelnie udokumentowano odbiór przedmiotu zamówienia,
- zamówienia zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 336-337)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań związanych z prowadzonymi działaniami promocyjnymi.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o określanie mierników realizacji działań promocyjnych i ich monitorowanie zgodnie z Strategią Promocji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

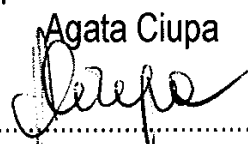
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 15 kwietnia 2014 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA

Agata Ciupa

.....
podpis

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

